

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Tesis de Licenciatura

RELACIONES INTERNACIONALES

**CONFLICTO POR LAS PAPELERAS SOBRE EL RÍO
URUGUAY: Proyecciones a futuro.**

MELISA JANO

DNI: 36.276.535

Agosto de 2017

melisa.jano@gmail.com

Índice

❖ Introducción -----	02
❖ Alcance del Problema -----	04
▪ Problema de Investigación-----	04
❖ Antecedentes-----	05
▪ Cuestión Forestal-----	06
▪ Papeleras en el mundo :dos casos de controversias.-----	09
▪ Producción de celulosa: Método KRAFT-----	13
❖ Estado del Arte-----	16
▪ Marco Jurídico-----	16
▪ Desarrollo del conflicto-----	18
▪ Estado Actual-----	36
❖ Análisis estratégico de los actores-----	40
▪ Aclaraciones previas y metodología a utilizar-----	40
▪ FODA – Argentina-----	40
▪ FODA – Uruguay-----	49
❖ Proyección de posibles escenarios a futuro-----	63
▪ Variables y categorías-----	63
▪ Escenarios-----	70
❖ Conclusiones-----	78
❖ Bibliografía-----	82
❖ Anexos-----	86

❖ Introducción.

El denominado “Conflicto por las papeleras”, hace referencia a decisión unilateral por parte del gobierno uruguayo – conducido en aquel entonces por su presidente Tabare Vazquez- para la instalación de una planta de pasta de celulosa – popularmente denominada “papelera”- en la localidad de Fray Bentos, sobre el Río Uruguay.

En abril del año 2005, siendo la inversión extranjera más importante en la historia de Uruguay, autoriza la instalación de la planta Botnia -cuyo nombre en la actualidad es “Orión”- de la mano de la compañía de origen finlandés UPM.

La controversia se genera debido a que no fue tomado en cuenta el marco jurídico que regula este tipo de acciones, es decir que, Argentina percibe la decisión unilateral mencionada anteriormente, como una clara violación al Estatuto del Río Uruguay (celebrado entre las partes, el 19 de Noviembre de 1973 en Montevideo) puesto que en éste se expresa que: “la parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinara sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte”. (CARU, 1998)

Así comienza a gestarse el conflicto. A lo largo del presente trabajo se podrá observar cómo en sus inicios, no se trató de otra cosa más que un mero movimiento de base con una preocupación medioambiental. Los ciudadanos de Gualguaychú fueron quienes repararon en el potencial impacto que tendría en el Río la instalación de una industria de celulosa. Asimismo, la problemática comienza a escalar cuando el gobierno nacional argentino toma conciencia de lo sucedido, de esta forma, deja el plano local, para instalarse en el bilateral. Sin embargo, Uruguay no lo verá así, puesto que, en palabras del autor Malamud: “si desde el lado argentino la empresa se ve como una agresión medioambiental y es, por tanto, una cuestión binacional, Uruguay la contempla como un tema estrictamente interno, nacional, donde está en juego la soberanía del país.” (Malamud, 2006)

Este trabajo analizara como las dos partes comienzan a percibir la controversia como un Juego suma cero, en el cual, sólo una de las ellas puede ganar. De esta forma, adoptarán posturas innegociables, lo cual hace que el conflicto –antes bilateral-, no sólo se regionalice – por incorporar al Mercosur-, sino también pase al plano internacional por utilizar como recurso de arbitraje a la Corte Internacional. Evaluaremos a su vez, como el conflicto podría tener su desenlace, llegando finalmente a una solución del mismo.

A su vez, resulta interesante destacar la aparición de los diferentes actores a lo largo de la esfera pública, tanto del lado argentino, como del lado uruguayo. En el conflicto no sólo se involucran los gobiernos nacionales, sino también los provinciales (de Entre Ríos y el del Departamento de Río Negro), además, la población de ambos países jugará un rol crucial en el cauce del mismo. Asimismo, aparecerán en escena organismos internacionales, organismos en defensa del medioambiente y el planeta, los medios de comunicación, incluso, dirigentes de empresas del sector de la celulosa. El ambientalismo, será el telón de fondo de este conflicto.

A modo de mención, aunque algunos autores consideren que el conflicto ha sido resuelto con el Fallo de la Haya (2010), se verá que continuó vigente durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, particularmente, ante la tentativa uruguaya de aumentar la producción de la Planta Orión. Es importante destacar que si bien en la actualidad el conflicto parece estancado, o al menos, no se encuentra dentro de la agenda del actual presidente argentino, Mauricio Macri, esto no significa que haya sido resuelto.

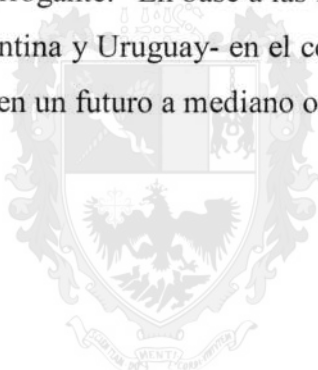
Existen diferentes factores que podrían reavivar nuevamente la problemática, no sólo un cambio de gobierno en nuestro país sería motivo suficiente, si no también indicadores de un aumento de contaminación en las aguas del Río compartido. Bien es sabido que, anualmente, se realiza el denominado “Abrazo al Río”, como recordatorio de la importancia del cuidado de su ecosistema, al mismo tiempo, es un método de protesta por parte de los ciudadanos que continúan con un ferviente rechazo hacia UPM. En este punto, también cabría pensar que, una vez más, el reclamo civil de Gualaguaychú, podría escalar al plano nacional.

❖ Alcance del problema.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el conflicto anteriormente mencionado que, si bien ha fluctuado a lo largo de los años, sigue sin encontrar una solución. Mediante el esquema de análisis correspondiente, se procederá a proyectar posibles escenarios futuros de desenlace, y se pretenderá exponer el más probable a realizarse.

Problema de investigación.

La pregunta que da a lugar este trabajo, está directamente relacionada con el método FODA. Teniendo en cuenta esto, el problema de investigación estará demarcado por la siguiente interrogante: “En base a las fortalezas y debilidades que presentan ambos actores –Argentina y Uruguay- en el conflicto, ¿qué escenarios de resolución podrían proyectarse en un futuro a mediano o largo plazo?”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

❖ Antecedentes.

Para comenzar este apartado, nos remontaremos al nacimiento de Uruguay como Estado independiente, así como a su país vecino. Aunque sea común escuchar hablar de la denominada “fraternidad” entre argentinos y uruguayos, considero de vital importancia recalcar que las relaciones entre estos países fronterizos han ido fluctuando a lo largo de su historia, presentando altibajos en términos de acercamiento o distanciamiento entre ellos.

Desde el comienzo de su historia, se observa que Uruguay ha sentido la necesidad de reafirmar su soberanía en pos de conservar su independencia, esto, se debe en gran parte al hecho de que se encuentra geográficamente ubicado entre dos grandes potencias de la región –Argentina y Brasil-, las cuales tenían altas pretensiones sobre su territorio, fundamentalmente, sobre el Puerto de Montevideo.

Este no es un punto menor, teniendo en cuenta que La República Oriental del Uruguay nace con el desenlace de la Guerra entre Argentina y Brasil, mediante la intervención británica en el año 1828, es decir que, los uruguayos, debieron en parte su éxito a los esfuerzos del mediador inglés Lord Ponsoby, quien logró que los países en guerra renunciaran a sus pretensiones-. Del mismo modo, se destacó la utilidad de Uruguay como un estado ‘parachoques’. (Cockcroft, 2001)

A lo largo de su vida como Estado independiente, Uruguay ha sabido aprovechar esa condición, asegurándose de que, cuando las relaciones con Argentina fueran tensas, se fortalecieran las que posee con Brasil. Con esta forma de relacionamiento “pendular” ha sabido sobrellevar los momentos de crisis.

A pesar de que las relaciones no siempre han sido armónicas, es primordial destacar la similitud en cuanto a valores y principios que defienden estos países, así como su coincidencia en lo que refiere a los lineamientos básicos de su política exterior.

Siguiendo esta línea, se debe mencionar que históricamente ambos países optaron por la solución pacífica de controversias, la democracia, la defensa de los derechos humanos, así como un gran apego tanto al legalismo, como a las instituciones internacionales –rasgo singular que comparten con la región latinoamericana-, de esta forma, Paradiso y Luna Pont (2003) afirman que entre los estudiosos “existe un amplio consenso respecto de la fidelidad con que se han procurado hallar instrumentos e instituciones, destinados a preservar la paz a través de la solución negociada de controversias.” (p.32)

Por esto, en el conflicto resulta particularmente controversial el jaque que ha puesto a estos principios el presidente Tabaré –durante su primer mandato- al reconocer haber evaluado la posibilidad de enfrentarse en una guerra contra Argentina. La “política de prestigio” que tanto se ha esforzado por consolidar Uruguay, mediante el continuo respecto por las normas del derecho, pareciera haberse resquebrajado por la decisión unilateral que llevó al incumplimiento del tratado el Río Uruguay.

Cuestión forestal.

La finalidad de este apartado es realizar una breve reseña de las políticas forestales que ambos países han puesto en práctica a partir de la década del '60, al mismo tiempo, se pretende hacer mención del contexto de la industria maderera en la región, de modo que podamos aproximarnos un poco más a los motivos que impulsaron a Uruguay a la instalación de una planta de celulosa.

Por su parte, Argentina es un país que cuenta con grandes posibilidades en el plano forestal gracias a la riqueza presente en su suelo, así como una gran disponibilidad de tierras aptas, también se ve favorecido por el clima imperante del territorio puesto que influye en el rápido crecimiento de las principales especies cultivadas.

Al comprender la importancia y beneficios aparejados a esta actividad económica, se la incluye a la agenda política del país. El primer intento real por lograr una legislación se registra en el año 1997 con la aprobación de la ley de estabilidad fiscal para la actividad forestal, sin embargo, el gran salto se dará al año siguiente con la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados. Mediante ésta,

el Gobierno de Argentina impulsa la ampliación de la extensión de los bosques plantados –fundamentalmente en territorios de pequeña y mediana superficie- que dará como resultado un gran crecimiento del sector, así como la atracción de inversión extranjera.

En Uruguay, la promoción de esta actividad económica comenzó a partir de la década del '50 en el marco de un modelo exportador recomendado por el Banco Mundial y la FAO. Una serie de leyes se desprenderán de este primer incentivo, como la Ley 13.723(1968) en pos de la promoción, mejoramiento y defensa del sector en términos de interés nacional, y la Ley 15.939(1987) que estipulaba una nueva política forestal del país basada en la eliminación de impuestos a las superficies que estuvieran cubiertas por bosques artificiales- puesto que, a diferencia de Argentina, carece de un bosque nativo extenso- en suelos forestales, de igual forma, es Estado daría subsidios y créditos a la actividad y liberación de tributos a la importación de bienes de capitales e insumos.

Gracias al incentivo por parte del Estado –a través de legislaciones y beneficios fiscales particulares-, el sector forestal fue uno de los sectores productivos que más ha evolucionado en los últimos veinte años a nivel de la economía nacional uruguaya. El importante éxito de estas nuevas políticas, derivaron también en un gran crecimiento percibido en las áreas plantadas durante la década de los '90 - explotadas principalmente en tierras privadas-.

A esto se le sumarían las nuevas políticas adoptadas por las empresas papeleras del hemisferio norte, cuya búsqueda por suelos más fértiles que los que hallaban en Europa, las condujo a las plantaciones de América Latina, donde el crecimiento percibido en las especies de su interés era bastante más acelerado, al mismo tiempo, se veían beneficiados en materia de legislación ambiental, puesto que esta resultaba menos restrictiva.

Es importante destacar en este contexto de un constante aumento de la demanda del papel, así como una intensificación en las legislaciones medioambientales, que América Latina –particularmente el Cono Sur- comenzó a presentarse como un territorio con grandes extensiones de tierra fértil, recursos hídricos y mano de obra, ideal para los monocultivos y especies alóctonas.

Por este renovado interés de parte de las empresas en nuestras tierras es que, justamente, los gobiernos comenzaron a orientar una gran porción de su economía a la producción forestal, con la finalidad de atraer cada vez más capitales extranjeros. Tal es así, que Brasil se registra como uno de los principales exportadores de celulosa del mundo.

Para ahondar un poco más en la cuestión forestal, resulta necesario distinguir las tres etapas en la cadena productiva del sector, que darán como resultado distintos productos. Este punto, nos ayudará a comprender en qué etapa del ciclo productivo se ubican las plantas de producción de celulosa, así como nos dará el pie para poder introducirnos en la próxima sección del presente trabajo.

El primer eslabón de la cadena, refiere a la etapa forestal, es decir, aquellas que corresponden al sector agrario, tales como recolección de semillas, construcción de viveros y extracción de madera, su resultado será una fuente de insumos para la producción industrial. En segundo lugar, encontramos la primera transformación industrial, es justamente aquí, donde podemos ubicar la producción de pasta de celulosa, que da como resultado productos tales como el papel y el cartón, asimismo, refiere trituración de la madera en rollo, en pos de obtener astillas. El último eslabón incluye actividades de producción de muebles y material para la construcción, así como papel, cajas y embalajes.

Si bien estas etapas nos permiten una buena comprensión de la cadena productiva forestal, haremos únicamente hincapié en la que compete a este trabajo: Las plantas de Celulosa. Éstas consumen la gran mayoría de los productos forestales primarios en Uruguay, en el caso de la planta de UPM – ex BOTNIA-, el proceso por medio del cual se obtiene pasta celulosa –que se convertirá luego en papel- se denomina KRAFT. Éste será desarrollado únicamente con el fin de comprender cómo ese proceso contribuye, o afecta, en algún punto al conflicto que nos compete.

Plantas de celulosa en el mundo: dos casos de controversias.

La pregunta que cabe hacer en este punto es: Si los beneficios económicos que trae una industria pastera son reales, ¿por qué un país se manifestaría en contra de una planta productora? Intentaremos acercarnos a una potencial respuesta haciendo una evaluación de dos casos puntuales, uno a nivel regional y otro a nivel mundial: La planta de Valdivia y La Pastera ENCE en la Ría Ponte (Galicia).

La elección de éstos casos no se realizó de forma azarosa, la primera utiliza para su producción el proceso Kraft, mientras que la planta española utiliza un proceso totalmente libre de cloro –siendo una de las dos únicas pasteras de Europa que no utiliza dicho elemento químico-. A su vez, esta comparación resulta de vital importancia para poder analizar las potenciales ventajas o desventajas que esta industria genera.

Comenzando por el caso chileno, la Planta de Valdivia pertenece a la compañía CELCO¹, su actividad principal es la producción de celulosa pero también genera energía eléctrica para abastecer a San José de Mariquina, localidad cercana a la fábrica. Ésta se vio involucrada a partir del año 2004 en serias controversias por la contaminación del Río Cruces.

En el transcurso de los años 2004-2005, se percibió un fenómeno que afectó a su fauna, particularmente a una gran cantidad de cisnes que vivían en el denominado “Santuario de la Naturaleza”, los cuales murieron o emigraron lejos del humedal. También se registró un descenso en la reproducción de los mismos, siendo en el año 2005 completamente nula. Estas primeras señales de un cambio ecológico fueron observadas por la CONAF², es decir, la entidad encargada de la protección y la vigilancia de dicho lugar.

Al realizarles una autopsia a estos animales, se detectó que la muerte de los mismos –por “causas desconocidas”- había ascendido en un porcentaje significativo en las áreas que recibían de manera directas los desechos de la planta de CELCO.

¹ Celulosa Arauco y Constitución, constituida en 1979.

² Corporación Nacional Forestal